
Vowe. Gerhard:

Massenmedien

Zuerst erschienen in:

Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland
5., überarb. und aktualisierte Aufl.

Opladen : Leske + Budrich, 2003

ISBN 3-8100-3670-6 Kt.

ISBN 3-8100-3865-2

S. 385 - 394

Gerhard Vowe
(Ilmenau)

Massenmedien

(Stand: 25.10. – Umfang 37 TZ)

Beitrag für:

Andersen/Woyke: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland

Bei einschneidenden Ereignissen wie dem 9. November 1989 oder dem 11. September 2001 wird schlaglichtartig der Stellenwert der Medien für das politische Geschehen und die Kräfteverhältnisse deutlich – von der bewegenden Kraft der Bilder bis zum Kampf um die öffentlichen Deutungsmuster. Nicht nur bei derartigen Zäsuren, auch im politischen Alltag bilden Medien einen Faktor von zentraler Bedeutung. Dies wird in der politischen Analyse nicht immer hinreichend berücksichtigt. Im folgenden soll das Spannungsfeld von Medien und Politik in seiner Komplexität und Dynamik systematisch aufgehellert werden. Nach einer *Begriffsklärung* wird ein Überblick über das deutsche *Mediensystem* gegeben. Im Anschluss daran wird das Spannungsfeld von Medien und Politik aus der Sicht der *Medien*, dann aus Sicht der *Politik* beleuchtet.

1. Zu den Begriffen (Massen-)Medium und (Massen-)Kommunikation

Unter einem *Medium* soll ein Mittler verstanden werden - ein Instrument wie der Brief oder das Radio, mit dem Zeichen übermittelt und Kommunikation ermöglicht wird. *Zeichen* sind Repräsentanten von Welt, die nach Maßgabe des jeweiligen Zeichensystems gebildet werden – z. B. eine Straßenkarte oder eine chemische Formel. *Kommunikation* ist eine elementare soziale Beziehung, die sich durch den geregelten Austausch von Zeichen zwischen mindestens zwei Akteuren ergibt, z. B. in Form eines Streitgesprächs oder eines Fernstudienkurses. *Öffentlich* ist eine Kommunikation, die allgemein zugänglich ist. Von ihr kann prinzipiell niemand ausgeschlossen werden; von daher wird zumindest die Möglichkeit der Beobachtung immer unterstellt („Öffentlicher Raum“). Voraussetzung und Ergebnis öffentlicher Kommunikation ist ein allgemein geteiltes Wissen, dessen Kenntnis generell unterstellt wird – im Unterschied zu privatem und geheimem Wissen („Öffentliche Meinung“). Eine spezifische Form der öffentlichen Kommunikation ist die *Massenkommunikation*. Sie wird durch Massenmedien ermöglicht. Diese bieten organisierten Kommunikatoren die Möglichkeit, ein unbegrenztes verstreutes Publikum zu erreichen, und umgekehrt erlauben sie den Mitgliedern des Publikums, zwischen zeitlich, räumlich, sachlich und sozial differenzierten Kommunikationsangeboten zu wählen. Ansonsten sind bei dieser Konfiguration die Möglichkeiten der Rückkopplung stark eingeschränkt. Die *Entwicklung der Massenmedien* ist dadurch gekennzeichnet, dass das Verhältnis zwischen Aufwand und Leistung sich in großen Sprüngen verändert. Vom gedrucktem Buch und periodischen Druckschriften über Massenpresse, Tonträger, Film, Hörfunk und Fernsehen bis zu WWW und UMTS - mit den jeweils neuen Medien wird ein immer größeres Publikum in öffentliche Kommunikation einbezogen. In diesen Entwicklungsschüben verknüpfen sich technische Umwälzungen mit Veränderungen in den Zeichensystemen und in den sozialen Beziehungen. So kann die Mediengeschichte auch als ein komplexer Prozeß der sozialen Differenzierung gelesen werden – mit der Herausbildung von funktional und hierarchisch gegliederten Organisationen (z. B. Redaktionen), der Professionalisierung von kommunikativen Rollen (z.

B. Pressesprecher) und der Verwissenschaftlichung von Tätigkeiten (z. B. Marktforschung). In dieser Entwicklung verschwindet kein Medium; vielmehr verändern sie ihr funktionales Profil, wie mit dem Hörfunk, aber auch mit der Steintafel illustriert werden könnte. Unter *politischem Aspekt* ist das ganze Spektrum der Kommunikation relevant, auch die vielfältigen Formen unvermittelter Kommunikation – vom informellen Briefing bis zur formellen Verhandlung. Besonderes Augenmerk aber gilt gemeinhin der Massenkommunikation und dabei der Presse und dem Rundfunk, denen eine besondere politische Wirkung unterstellt wird. Deshalb wird im Folgendem auf die Schnittstelle von Massenkommunikation und Politik fokussiert.

2. Das deutsche Mediensystem im Überblick

Bereits ein oberflächlicher Vergleich zwischen verschiedenen Staaten zeigt: Jedes Land hat sein eigenes Mediensystem – mit spezifischen Funktionen, Strukturen und Entwicklungsverläufen (vgl. *Hans-Bredow-Institut* 2002). Selbstverständlich wirken Faktoren wie die Verflechtung in der Weltwirtschaft oder die europäische Integration homogenisierend, aber gerade in einem Mediensystem bleiben kulturelle und politische Eigentümlichkeiten in hohem Maße erhalten. Die im Vergleich etwa zu Großbritannien oder der Schweiz höchst wechselhafte deutsche Geschichte hat auch das Mediensystem geprägt; jede der vielen unterschiedlichen Phasen hat Spuren darin hinterlassen und ihm sein originäres Profil gegeben – von der territorialen Zersplitterung über die Schwäche des Liberalismus bis hin zur Westintegration. Das deutsche Mediensystem gehört zu den am höchsten entwickelten Mediensystemen der Welt. Es ist strukturell stark differenziert und funktional sehr leistungsfähig. Kennzeichen sind eine stark dezentrale Verteilung der Ressourcen und eine vergleichsweise große Staatsferne. Der Einfluss auf andere Mediensysteme ist groß, insbesondere im deutschen Sprachraum. Im Vergleich dazu ist der Einfluss von außen gering.

Die Analyse des Mediensystems bekommt erst dann Tiefenschärfe, wenn nach einzelnen Medien differenziert wird, da jeder Medienbereich seinen eigenen Entwicklungspfad aufweist (siehe zu den einzelnen Medien die entsprechenden Darstellungen in *Bentele u.a.* 2003; die angeführten Daten stammen aus *Media Perspektiven* 2001). Auf die medienübergreifenden Elemente des Mediensystems (Nachrichtenagenturen, Öffentlichkeitsarbeit, Ausbildungseinrichtungen, Interessenvertretungen u.a.m.) kann hier nicht eingegangen werden.

2.1 Presse

Die Grundstruktur der deutschen Presselandschaft hat sich in der zweiten Hälfte des 19. Jh. herausgebildet, wobei die Wurzeln bis in das 17. Jh. zurückreichen (*Stöber* 2000; *Pürer/Raabe* 1996). Bei den *Tageszeitungen* ist der früher zahlreich vorhandene Typ der Parteizeitung mittlerweile ganz verschwunden. Es dominiert die regional verbreitete Abonnementzeitung (z. B. „Sächsische Zeitung“) mit zahlreichen unterschiedlichen Lokalausgaben in einem übergreifenden „Mantel“ (vor allem Politik und Wirtschaft). Ihr politisches Profil ist schwach ausgeprägt. Weitere Typen sind: die überregionale politisch profilierte Abonnementzeitung („Neues Deutschland“, „taz“, „Frankfurter Rundschau“, „FAZ“, „Süddeutsche Zeitung“, „Welt“); die regionale Boulevardzeitung (z. B. „Express“ in Köln) und die überregionale Boulevardzeitung (einzig „BILD“). Abonnementzeitungen finanzieren sich zu 2/3 aus Werbung, zu 1/3 aus den Erlösen durch Vertrieb.¹ Zeitungen sind ausschließlich für den nationalen Markt produziert, die Verlage operieren aber mit

¹ Bei Boulevardzeitungen beträgt das Verhältnis etwa 50:50.

erheblichem Erfolg insbesondere in Osteuropa. Der Zeitungsmarkt wird von fünf Verlagsgruppen beherrscht; weit voran der Axel Springer-Verlag mit über 23 % Marktanteil.² Über 40 % der Bevölkerung haben infolge der Konzentration nicht mehr die Möglichkeit, zwischen zwei Zeitungen mit Lokalteil zu wählen. Zeitungen verlieren seit geraumer Zeit in der Mediennutzung an Bedeutung. Noch erreichen sie täglich 54 % der Bevölkerung, „BILD“ allein ca. 15 %, aber in jüngeren Altersgruppen wächst deutlich die Distanz zur Zeitung. Auf die tägliche Zeitungslektüre wird durchschnittlich 30 Minuten verwendet. Ihr politischer Stellenwert ist nach wie vor hoch, nicht nur im lokalen Bereich. Ihre publizistische Funktion besteht darin, durch Hintergrundberichterstattung und Kommentierung zur Orientierung und Meinungsbildung beizutragen (Wilke 2002).

Der Bereich der *Zeitschriften* – periodische Druckschriften, die nicht täglich erscheinen – ist sehr unübersichtlich. Dies betrifft die Typen, die Titel, die Anbieter und die Nutzungsformen. Politisch sind die publizistisch profilierten Wochentitel („Focus“, „Spiegel“, „Stern“, „Zeit“) von besonderer Bedeutung, vor allem durch ihre Leitfunktion für andere Journalisten.³

2.2 Hörfunk

Der Hörfunk hat sich in Deutschland aus militärischen Anfängen heraus in den zwanziger Jahren zu einem Massenmedium entwickelt, das von Beginn an strikter staatlicher Kontrolle unterlag und dann im Nationalsozialismus systematisch für Propagandazwecke eingesetzt wurde (Dussel 1999; Stuiber 1998). Nach 1945 setzten die Westalliierten in der Bundesrepublik ein vor allem nach britischem Vorbild geformtes Hörfunksystem durch. In den einzelnen Bundesländern wurden Anbieter für regionale Hörfunkprogramme gegründet, die weder private Unternehmen noch staatliche Behörden, sondern öffentlich-rechtliche Anstalten sind (z. B. Hessischer Rundfunk oder Radio Bremen). In der Konkurrenz mit dem Fernsehen ab Ende der fünfziger Jahre veränderten sich Hörfunknutzung und Hörfunkangebot erheblich: die Hörer hörten immer weniger einzelnen bestimmten Sendungen zu, sondern sie hörten immer mehr nebenbei ein durchformatiertes Programm – z. B. beim Autofahren oder während der Arbeit. Dies verstärkte sich noch, als Mitte der achtziger Jahre private Hörfunkanbieter zugelassen wurden und sich die einzelnen Sender stärker auf spezifische Zielgruppen und deren Erwartungen ausrichteten. Gegenwärtig haben wir nach wie vor ein dichtes Netz öffentlich-rechtlicher regionaler Hörfunksender (z. B. Eins Live vom WDR) und private regionale oder lokale Anbieter (z.B. Antenne Thüringen), z. T. unter Beteiligung von Zeitungsverlagen. Der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Sender insgesamt ist etwas größer als der der privaten. Daneben gibt es national verbreitete öffentlich-rechtliche (die beiden Programme von „DeutschlandRadio“) und privat-kommerzielle Anbieter (z. B. „Klassik Radio“) – mit geringen Marktanteil, aber im ersten Falle von publizistischem Gewicht. Hinzu tritt der „Offene Kanal“, der ebenso wie beim Fernsehen von öffentlicher Seite offeriert wird, um damit jedermann die Möglichkeit zu geben, Hörfunksendungen zu produzieren – mit wenig Resonanz. Insgesamt erreicht das Radio Tag für Tag 85 % der

² Die vier größten Verlagsgruppen nach Springer sind: Verlagsgruppe WAZ, Verlagsgruppe Stuttgarter Zeitung/Rheinfall/Südwest Presse, DuMont/Schauberg, Süddeutscher Verlag.

³ Hinzu kommen Titel, die am Sonntag erscheinen und damit die Sonntagslücke der Zeitungen füllen (BILD am Sonntag, Welt am Sonntag, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung u. a.). Von gewisser publizistischer Bedeutung sind noch Stadtilustrierte und die Blätter von lokalen oder überregionalen Organisationen. Andere Segmente des Zeitschriftenbereichs (Anzeigenblätter, Fernsehprogrammzeitschriften, Jugendzeitschriften, Fachzeitschriften, Frauenzeitschriften u.a.m.) sind ökonomisch wesentlich relevanter – aber politisch von untergeordneter Bedeutung. Der Zeitschriftenmarkt wird dominiert von vier Verlagsgruppen (Bauer, Springer, Burda, Gruner & Jahr). Diese Unternehmen sind auch international aktiv, wobei in Länder außerhalb des deutschen Sprachraumes Konzepte für Zeitschriften exportiert werden.

Bevölkerung. Durchschnittlich wird fast 3,5 Std. am Tag Radio gehört, es dominiert die Nutzung von Musik, aber regelmäßige Nachrichten und regionale Informationen sind elementare Bestandteile der allgemeinen Hörfunknutzung. Abgesehen vom staatlichen Auslandsrundfunk „Deutsche Welle“ stoßen deutsche Hörfunkprogramme außerhalb von Deutschland auf wenig Resonanz. Umgekehrt werden ausländische Sender in Deutschland kaum gehört, weder terrestrisch noch über Satellit, Kabel oder Internet, obgleich diese Möglichkeit das Bild vom Hörfunk prägt („Tor zur Welt“). Insofern ist die Nutzung national beschränkt, hingegen gleichen sich die Formate des Hörfunks international immer weiter einander an.

2.3 Fernsehen

Das Fernsehen hat sich in Deutschland in den fünfziger und sechziger Jahren durchgesetzt. Am Anfang stand ein von den Landesrundfunkanstalten in einer Arbeitsgemeinschaft („ARD“) gemeinschaftlich produziertes Fernsehprogramm (heute: „Das Erste“). Hinzu traten das „ZDF“ als Programm einer von allen Bundesländern gegründeten zentralen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt und die dritten Fernsehprogramme einiger Landesrundfunkanstalten (z. B. „N3“ vom Norddeutschen Rundfunk und Radio Bremen). Alle diese Anbieter finanzieren sich überwiegend aus den Rundfunkgebühren, die durch die Zuhörer und -schauer zu entrichten sind (gegenwärtig: 16,15 €). Ab Mitte der achtziger Jahre durften auch privat-kommerzielle Unternehmen werbefinanzierte Fernsehprogramme anbieten, die zunächst nur über das Kabel verteilt wurden. Es hat sich dann daraus ein Duopol aus dem Bertelsmann-Konzern mit der von ihm kontrollierten „RTL Group“ und dem Kirch-Konzern mit der „ProSiebenSAT.1 Media-AG“ herausgebildet – eine bis zur Insolvenz des Kirch-Konzerns stabile Konstellation. Jeder der beiden Konzerne hat etwa ein Viertel des deutschen Fernsehmarkts erobert. Etwa 40 % entfällt auf die öffentlich-rechtlichen Anbieter. Der Einfluss anderer privater Anbieter hält sich demnach in engen Grenzen. Gegenwärtig sind in einem Haushalt mit Kabel- oder Satellitenanschluß – d.h. in neun von zehn Fernsehhaushalten – mehr als 30 deutschsprachige Programme zu empfangen – etliche Vollprogramme mit Mischungen aus Unterhaltungs- und Informationselementen und viele ergänzende Spartenprogramme mit eingeschränkten Inhalten (z.B. „Kinderkanal“ oder „VIVA“). Das Pay-TV („Premiere World“) hat sich demgegenüber nicht durchsetzen können. Es erreicht lediglich 5 % der Bevölkerung. Ebenso wenig hat sich Fernsehen in einzelnen Ballungsräumen auf Dauer kommerziell betreiben lassen. Für bestimmte Zielgruppen sind noch weitere über Kabel oder Satellit empfangbare Programme von Bedeutung (z. B. türkische, polnische oder englische Programme). Mit der Umstellung auf digitale Übertragung verbindet sich die Möglichkeit einer weiteren Ausdehnung des Programmspektrums. Das Fernsehen erreicht Tag für Tag ca. 85 % der Bevölkerung; durchschnittlich ist ein Fernsehgerät drei Stunden täglich eingeschaltet (mit einem inzwischen hohen Anteil von Nebenbei-Nutzung). Darüber hinaus haben die deutschen Programme auch in Österreich und in der deutschsprachigen Schweiz erhebliche Resonanz. Dem Fernsehen wird eine enorme publizistische Bedeutung zugeschrieben. Politische Information in Form von Nachrichtensendungen, Gesprächsrunden, Magazinen und Regionalsendungen haben einen hohen Stellenwert im Programm – nicht nur bei öffentlich-rechtlichen Anbietern.⁴

⁴ Im Zuge der Konkurrenz haben öffentlich-rechtliche Programme ihren Unterhaltungsanteil vergrößert, die großen privaten Vollprogramme dagegen ihren Informationsanteil (Konvergenzthese).

2.4 World Wide Web

Das Internet ist nicht nur die Basis für neue Formen der Individual- und Gruppenkommunikation und für die Verteilung herkömmlicher Rundfunkprogramme, es ist auch die Basis für neue Formen der Massenkommunikation. In den neunziger Jahren entwickelte sich das World Wide Web, der multimediale Teil des Internets, zum Massenmedium (vgl. Kammer 2001). Der publizistisch bedeutsame Teil des WWW ist im Verhältnis zu den übrigen Angeboten sehr klein, gewinnt aber in der Internetnutzung und gegenüber den klassischen publizistischen Medien an Bedeutung. Im wachsenden Maße wird die Möglichkeit genutzt, dass ein Nutzer des WWW nicht nur rezipieren, sondern mit geringem Aufwand zum Kommunikator werden kann. Hinter den PC-basierten Diensten zeichnen sich bereits mobilfunkbasierte Dienste ab, die auch massenmedial relevant sein werden. Die publizistisch relevanten Anbieter im WWW sind vor allem die Online-Ableger von Presse- oder Rundfunkanbietern.⁵ Durch die Nutzung der spezifischen Möglichkeiten des WWW (Interaktivität, Hypertextualität, Aktualität) bildet sich ein originäres publizistisches Profil heraus. Neben den Anbietern von Inhalten sind die Anbieter von Dienstleistungen rund um das Netz von Belang. Das Spektrum reicht von Anbietern, die lediglich den technischen Zugang zum Internet bieten, bis zu Anbietern von Online-Diensten mit exklusiven Inhalten und Möglichkeiten auch von publizistischer Bedeutung (z. B. AOL). Wachsende Bedeutung erlangen die Anbieter von Browsern, also der Software, über die jeder Nutzer verfügen muss um sich im Netz bewegen und die Webseiten darstellen zu können (mittlerweile sehr dominant Microsoft mit dem „Explorer“). Außerdem sind diejenigen Anbieter zu beachten, die Orientierung im Internet geben und als Gatekeeper fungieren: die Betreiber von Suchmaschinen (z. B. „Google“) oder von Katalogen (wie „Yahoo“) oder von thematisch einschlägigen Portalen (z. B. zu Wirtschaftsfragen). Bisher ist es nur in geringem Maße gelungen, Nutzungsentgelte durchzusetzen. Auch Werbung und Vermittlungsgebühren können bislang nicht für ausreichende Re-Finanzierung sorgen. Genutzt wird das WWW gegenwärtig von ca. 50 % der Bevölkerung mit schnell steigender Tendenz. Durchschnittlich sind die deutschen Online-Nutzer über 100 Minuten pro Tag online (Mailen und Chatten eingeschlossen). Politische Information spielt dabei eine untergeordnete Rolle.

3. Regulierung der Medien: Einfluss der Politik auf die Massenkommunikation

Struktur, Funktion und Entwicklung des Mediensystems werden durch geographische, kulturelle und ökonomische Faktoren beeinflusst – und durch (Medien-)Politik, also durch „kollektiv bindende Entscheidungen“ (Talcott Parsons) im Hinblick auf öffentliche Kommunikation. Von besonderer Bedeutung sind Subjekt, Modus und Objekt dieser Entscheidungen - im Folgenden charakterisiert als medienpolitische Akteure, Strategien und Stellschrauben (Vowe 2003).

3.1 Wer beeinflusst? Publizistische versus ökonomische Akteure

Medienpolitische Akteure versuchen, die kommunikativen Beziehungen zu steuern, und zwar zum einen deren publizistische Dimension, also mit Blick auf die Bildung öffentlicher Meinung. Zudem nehmen sie Einfluss auf die ökonomische Dimension der Massenkommunikation, also auf das Verhältnis von Aufwand und Ertrag, z. B. durch Festlegung von Finanzierungsweisen. Die medienpolitischen Akteure lassen sich folglich

⁵ Mit besonderen Erfolg: RTL, SAT1 und Focus (vgl. www.ivw.de)

danach unterscheiden, ob sie eher publizistisch oder eher ökonomisch motiviert und orientiert sind. So ist eine Partei an Medienpolitik deshalb interessiert, weil sie dadurch Einfluss auf die Bedingungen für die Bildung öffentlicher Meinung nehmen kann; die ökonomischen Momente nimmt sie nur als Mittel zum (publizistischen) Zweck. Ein Medienkonzern hingegen ist deshalb an Medienpolitik interessiert, weil er damit Einfluss auf die Verwertungsbedingungen nehmen kann; die publizistischen Momente dienen ihm nur als Mittel zum (ökonomischen) Zweck. Dazwischen haben sich zahlreiche Mischformen ausgeprägt. So hat eine Journalistengewerkschaft die Balance von publizistischen und ökonomischen Interessen zu finden. Aus der Interaktion aller dieser eigennützigen Akteure ergeben sich positive und negative Effekte im Hinblick auf das Gemeinwohl in kommunikativer Hinsicht. Medienpolitik wird bislang von den publizistisch interessierten Akteuren dominiert – von den Parteien, Verbänden und den staatlichen Instanzen. Demgegenüber gewinnen die ökonomisch orientierten medienpolitischen Akteure an Boden.

3.2 Wie wird beeinflusst? Regulative versus distributive Strategie

Die Akteure bevorzugen zwei Strategien, um die Bedingungen öffentlicher Kommunikationen zu beeinflussen. Die eine Strategie stützt sich auf distributive Instrumente: Medienpolitisch erwünschte Leistungen werden gefördert (z. B. durch Subventionen), unerwünschte erschwert (z. B. durch höhere Steuersätze). Man setzt An- und Abreize mit Blick auf publizistische und/oder ökonomische Interessen. Die andere Strategie stützt sich auf regulative Instrumente: Es werden von autorisierter Position aus Regeln gesetzt, nach denen die Teilnehmer an der öffentlichen Kommunikation verfahren sollen. Durch Gebote und Verbote werden die Spielräume abgesteckt und die Bedingungen des Spiels festgelegt. In der Medienpolitik Deutschlands liegt das Schwergewicht auf der regulativen Strategie.⁶ Durch ihren privilegierten Zugang zu den Möglichkeiten hoheitlicher Regulierung sind die Parteien in der Vorhand – sie können ihre publizistischen Interessen auf diese Weise durchsetzen.

3.3 Was wird beeinflusst? Teilnahme, Inhalt und Verfahren als medienpolitische Stellschrauben

Medienpolitische Regulierung kann sich auf drei unterschiedliche Ansatzpunkte beziehen: Teilnahme an, Inhalte von und Verfahren bei öffentlicher Kommunikation. Hier zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Medien (*Schütz 1999; Fechner 2002*).

Die *Teilnahme* an der *Presse*kommunikation ist unbeschränkt: Zeitungleser werden nicht registriert oder müssen gar eine Genehmigung dafür einholen. Ebenso wenig ist eine Lizenz als Anbieter erforderlich. Aber auch bei der Förderung hält sich die Pressepolitik zurück: Gefördert wird der Zutritt zum Zeitungsmarkt lediglich durch einen verminderten Steuersatz bei Vertriebs Erlösen, während z. B. österreichische Zeitungsverlage erhebliche Subventionen bekommen.

Anders in der *Rundfunk*kommunikation: Hier ist um die Teilnahme ein enges Netz an Vorschriften gewoben. Die Bundesländer haben z.T. einzeln, z.T. gemeinsam eine gesetzliche Grundlage geschaffen, in denen der territoriale Zuschnitt, die Aufgaben und die interne Struktur der öffentlich-rechtlichen Anstalten festgelegt wurde. Vor allem sind dadurch Aufgaben und Zusammensetzung des Rundfunkrats definiert worden – des Aufsichtsgremiums, dem Vertreter von Verbänden, Parteien und staatlichen Instanzen angehören. Die privaten Rundfunkanbieter werden in einem gesetzlich geregelten

⁶ Kommunikative und performative Strategien sind demgegenüber zweitrangig.

Frequenzvergabeverfahren ausgewählt. Vor allem dafür sind die Landesmedienanstalten gegründet worden – öffentlich-rechtliche Instanzen auf Landesebene, die durch korporativ besetzte Gremien kontrolliert werden. Auch die Teilnahme als Rezipient wird einer Bedingung unterzogen: Alle Rundfunkrezipienten sind einer Gebührenpflicht unterworfen und werden dafür bei einer gemeinsamen Einrichtung der Rundfunkanstalten registriert. Die Teilhabe am WWW ist hingegen grundsätzlich unbeschränkt. Allerdings wurden an die Anbieter von Mobilkommunikationsdiensten auf UMTS-Basis in Deutschland erstmals Lizenzen versteigert – mit weitreichenden ökonomischen Folgen. Auswirkungen auf eine möglichst breite Teilnahme an der Online-Kommunikation hat die regulative Verpflichtung für marktführende Telekommunikationsunternehmen, einen Universaldienst zu gewährleisten und damit Zugänge zu schaffen, selbst wenn sich das im Einzelfalle nicht rechnet. Hinzu treten Regulierungen, mit denen der *Wettbewerb* zwischen Anbietern aufrecht erhalten und damit ein Mindestmaß an Vielfalt garantiert werden soll. Von entscheidender Bedeutung für die rasche Durchsetzung des WWW war die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes, die zu scharfer Konkurrenz der Anbieter und sinkenden Kosten geführt hat. Außerdem greifen im Online-Bereich die generellen wirtschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften. Die bieten in Deutschland nicht die Möglichkeit, analog zu den Verfahren in den USA gegen die Vormachtstellung von Microsoft auf den Markt für Browser vorzugehen. Im Pressebereich gelten verschärfte wettbewerbsrechtliche Vorschriften. Fusionen werden bei einer wesentlich geringer angesetzten Marge als in anderen Branchen auf ihre Folgen für den Wettbewerb vom Bundeskartellamt geprüft und gegebenenfalls untersagt. Damit wurde Mitte der siebziger Jahre die Konzentrationswelle im Zeitungsbereich abgebrems. Für den Rundfunkbereich sind eigene Konzentrationsregeln geschaffen worden. Sie sehen vor, dass kein Rundfunkanbieter mit allen seinen Sendern mehr als 30 % Marktanteil erreichen darf. Dadurch ist das Duopol von Bertelsmann und Kirch rechtlich abgesichert worden. Im Zusammenhang mit dem digitalen Fernsehen ist darauf geachtet worden, dass nicht ein einzelner Anbieter durch spezifische, rechtlich abgesicherte Hard- und Softwarelösungen alle Konkurrenten ausschalten kann (z.B. über Decoder oder elektronische Programmführer), sondern der Zugang für alle Anbieter-Interessenten offen bleibt. Für den Nachrichtenagenturbereich hat man ebenfalls Regelungen gefunden, die den Zugriff z. B. eines einzelnen Verlagshauses auf diese publizistische Schlüsselstellung verhindern. Auch der Zugang zum Journalistenberuf ist nicht durch standesrechtliche Vorschriften beschränkt.

Den Kern der Regelungen für die *Inhalte* bilden medienübergreifende Verbote, mit denen die öffentliche Ordnung, die Jugend und die persönliche Ehre geschützt werden sollen. So darf weder in der Presse noch im Rundfunk oder im WWW folgenlos zum bewaffneten Aufstand aufgerufen, Pornografie oder eine ehrverletzende Aussage über jemanden verbreitet werden. Sodann wird Presse und Rundfunk eine „öffentliche Aufgabe“ zugewiesen, nämlich die Bildung öffentlicher Meinung zu ermöglichen. Daraus folgt u.a.: Journalisten werden bei der Informationsversorgung aus amtlichen Quellen bevorzugt; sie müssen nur in Ausnahmefällen ihre Informationsquellen gegenüber Strafverfolgungsbehörden offen legen. Im Gegenzug bedeutet das aber auch: Sie unterliegen einer Sorgfaltspflicht, dürfen also keine Aussagen ungeprüft verbreiten. Dies gilt auch für die journalistischen Angebote im Internet („Mediendienste“). Der öffentlich-rechtliche und stark abgeschwächt auch der private Rundfunk hat zudem die Aufgabe der „Grundversorgung“. Er soll flächendeckend mit einer Mischung aus aktueller Information, Bildung und Unterhaltung die Bevölkerung versorgen. Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist dies mit einem gesetzlich vorgeschriebenen „Programmauftrag“ weiter konkretisiert: Gefordert sind regionale Information, ein vorbildliches kulturelles Niveau und Programmelemente, in denen sich auch Minderheiten wiederfinden. Außerdem gelten etliche Regeln für die Werbung: so ist es verboten, für

Tabakwaren im Fernsehen zu werben; um die Presse zu schützen, ist der Umfang der Werbezeiten im privaten und vor allem im öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschränkt u.a.m. Schließlich ist noch festgelegt: diejenigen, die Übertragungsrechte an Großereignissen (z.B. an der Fußball-WM) besitzen, haben dafür zu sorgen, dass bestimmte Inhalte von allen empfangen werden können, nicht nur von den Pay-TV-Abonnenten.

Im Vordergrund der Regeln für die *Verfahren* der öffentlichen Kommunikation steht der Datenschutz, dem im digitalen Fernsehen und in der Online-Kommunikation verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet wird. An Bedeutung hat der Urheberrechtsschutz gewonnen, der im Musik-, Film- und Softwarebereich durch das Internet enormen Belastungen ausgesetzt ist. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Standardisierung. Unter Einbeziehung aller Beteiligten wurde mit der „Multimedia-Home-Plattform“ (MHP) eine einheitliche Schnittstelle geschaffen, die für verschiedene digitale Medien offen ist und keinen potentiellen Anbieter diskriminiert. Weitere Beispiele sind die Festlegungen von Standards für Datenkompression (z. B. MPEG 4) und für die Adressenvergabe im Internet (ICANN).

3.4 Ordnungsrahmen für die Regulierung

So wie der öffentlichen Kommunikation ein politisches Gerüst an Regeln vorgegeben wird, so steht die Regulierung selbst wiederum in einem Rahmen: die Regulierung wird reguliert. Diese Grundregeln sind in zumeist langwierigen politischen Auseinandersetzungen entstanden, sichern dann aber politische Stabilität, da sie der unmittelbaren Disposition der politischen Akteure entzogen sind. Das wichtigste Moment dieses Ordnungsrahmens für die Medienpolitik bilden in Deutschland die *Kommunikationsfreiheiten* – verfassungsmäßig verbrieft Rechte auf Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit. In Deutschland wird das Grundrecht auf Freiheit der Medien nicht nur als ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat gesehen, sondern als eine Verpflichtung des Staates, eine freie Bildung öffentlicher Meinung zu garantieren. Mit dieser publizistischen Verpflichtung wurde durch das Bundesverfassungsgericht das besonders dichte Regulierungsnetz für die Rundfunkpolitik begründet. Ein zweites Moment des Ordnungsrahmens ist die Verteilung der *Kompetenzen* zwischen den Regulierungsakteuren. Hier ist die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse auf Bund (z. B. Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation), Länder (z. B. Landesmedienanstalten), EU (z. B. Wettbewerbskommissar) und nicht-staatliche Akteure (z. B. der Zeitungsverlegerverband) von Belang. Durch den kooperativen Föderalismus müssen sich insbesondere in der Rundfunkpolitik die beiden großen Parteien immer auf Kompromisse einigen. Schließlich sind auch die *Prozeduren* der Regulierung geregelt; vor allem sichert die Rechtsförmigkeit der Regulierung den beteiligten Akteuren in bestimmten Phasen des Entscheidungsprozesses die Möglichkeit der Einflussnahme. Auch dadurch wird Konsens gesichert.

Den Hintergrund für den Ordnungsrahmen bilden wiederum die grundlegenden kulturellen *Orientierungsmuster*: Neben den politischen Leitwerten wie Freiheit, Gleichheit, Sicherheit bildet das vorherrschende Medienbild die tragende kognitive Grundlage bei allen Akteuren. Dadurch ist die politische Gestaltung des Mediensystems in die politische Kultur eingebettet.

4. Mediatisierung der Politik: Einfluss der Massenkommunikation auf die Politik

Im Zentrum dieses Bildes von Massenmedien steht die Vorstellung, dass starke Medien direkte und allgemeine Wirkungen auf schwache Massen erzielen. Zu dieser Vorstellung

verknüpfen sich zahlreiche Einzelvermutungen, überlieferte Erfahrungen und Übertragungen aus anderen Bereichen. Um die Validität dieser Vorstellung zu überprüfen, ist es sinnvoll, einzelne Ebenen politischer Medienwirkung zu unterscheiden (*Jarren u.a.* 1998; *Schenk* 2002; *Vowe* 2002).

4.1 Mikroebene: Wirkung auf Bürger

Politische Akteure sehen die starken Medienwirkungen vor allem im Hinblick auf Individuen in deren politischen Rollen, insbesondere auf die Wahlentscheidungen der Bürger. In der Tat ist empirisch nachgewiesen, dass die Medien einen Einfluss darauf haben, wie die relative Wichtigkeit von politischen Themen, die Eigenschaften von Kandidaten und die politischen Stimmungslagen wahrgenommen werden. Aber: wie groß der Einfluss ist und unter welchen Bedingungen er politisch etwa bei Wahlen wirksam ist, darüber ist sich die Kommunikationsforschung keineswegs einig. Die Lage in diesem zentralen Forschungsfeld ist ausgesprochen unübersichtlich. Zum einen variiert der Zeithorizont der Wirkungsuntersuchungen: das Spektrum reicht von unmittelbaren Effekten bis zu historischen Veränderungen. Zum anderen variiert, welche Aspekte des Rezipienten als Varianten bevorzugt modelliert werden: das Spektrum reicht von seinen Kognitionen (z. B. Kenntnisse des Wahlsystems) über seine Emotionen (z. B. Sympathie für einen Kandidaten) und Konationen (z. B. Wahlteilnahme) bis zur sozialen Einbindung (z. B. Zugehörigkeit zu Gruppen). Zum dritten variiert der Status, den man dem einzelnen Bürger zurechnet: Wird er eher als Objekt gesehen (Medienwirkungsansatz) oder eher als Subjekt (Mediennutzungsansatz)? Das Spektrum reicht von dezidierten Wirkungsansätzen (z. B. „Agenda-Setting“) über Ansätze, in denen die Aktivität des einzelnen Rezipienten betont wird (z. B. „Kognitive Schemata“), bis zu Ansätzen, die das soziale Umfeld des Rezipienten einbeziehen (z. B. „Schweigespирale“). Diese heterogene Forschungslage deutet auf komplexe Wechselwirkungen hin. Den ambitioniertesten Versuch, dies zu modellieren, stellt der Ansatz der „dynamischen Transaktion“ dar, mit dem eine Synthese von Nutzung und Wirkung, von Kognition und Motivation, von Kommunikator und Rezipient versucht wird und dies dann empirisch geprüft wird (*Früh* 1994).

4.2 Mesoebene: Wirkung auf politische Organisationen

Die Vermutung der Wirkung auf einzelne Bürger wird durch die Annahme ergänzt, auch die politischen Organisationen veränderten sich durch die Medien. So wird z. B. in der Debatte um die „Amerikanisierung“ des Wahlkampfes behauptet, die Entscheidungen in politischen Parteien über Kandidaten berücksichtigten bevorzugt medienbezogene Qualifikationen als Kriterium; oder die Strukturen der Organisationen änderten sich, indem die Schnittstellen zu den Medien an Gewicht gewönnen; oder die Strategien würden eher auf mediale Belange abgestellt und die Handlungslogik der Medien in das Kalkül der Organisation übernommen. Dafür gibt es eine Vielzahl von empirischen Belegen (vgl. *Jarren/Donges* 2002; *Schulz* 1997). Aber: die Forschung hat andererseits zeigen können, in welchem Maße der Journalismus durch PR-Maßnahmen der politischen Organisationen beeinflusst wird. Die politischen Organisationen bestimmen Themen und Timing der Berichterstattung zumindest im Routinefalle. Dafür sorgt nicht nur der stete Strom an Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, sondern auch die Inszenierung von „Events“ („Pseudo-Ereignissen“) und die Skandalisierung, also die öffentliche Thematisierung von Verfehlungen des politischen Gegners (*Kepplinger* 1992).

Auch hier deutet also einiges auf komplexe Wechselwirkungen hin. Dies wird in einem interaktionsorientierten Ansatz modelliert, der die „Beziehungsspiele“ zwischen Journalisten und Repräsentanten der politischen Organisationen in einem Tauschmodell abbildet (Donsbach u.a. 1993).

4.3 Makroebene: Wirkung auf politische Systeme

Zum dritten wird vermutet, dass die Medien für eine Verschiebung der Gewichte im politischen System sorgen; es komme zu einer „Mediokratie“ (Meyer 2001), zu einem von Medien dominierten politischen System. Auch diese Vermutung ist ganz und gar nicht abstrus, sondern durchaus erfahrungsgesättigt; einige Indikatoren deuten darauf hin, dass herkömmliche Machtträger wie Parteien und Verbände im Vergleich zu den Medienorganisationen an politischem Einfluss verlieren. Daraus erwachsen Probleme für das eingespielte System von „checks and balances“. Aber: wie oben gezeigt, sind die Aktivitäten der Medienorganisation in ein enges Korsett von Regeln gezwängt. Diese Rahmenvorgaben werden in der ständigen Auseinandersetzung zwischen politischen Organisationen und Medienorganisationen weiter entwickelt – angeschoben durch regelmäßig auftretende Skandalisierungen des Handelns von Medienakteuren.

Also ergibt sich auch hier die Schlussfolgerung: Wir finden ein Wechselspiel von politischer Ordnung und Ausdehnung des Spielraumes für Medienorganisationen, das es in einem entsprechenden Ansatz zu modellieren gilt (vgl. z.B. Norris 2000).

5. Fazit

Massenmedien sind nicht nur ein Forum der politischen Auseinandersetzung oder ein Mittler zwischen den Fronten; die Medienorganisationen sind selbst Akteure, die auf der Basis ihrer zentralen Funktion in der politischen Kommunikation mit anderen Akteuren – Parteien, Verbänden, staatlichen Instanzen – um politischen Einfluss ringen. Aus der Interaktion eigennütziger Akteure mit begrenzter Rationalität entstehen Institutionen – Regeln, die eine Erwartbarkeit von kommunikativem Handeln ermöglichen und damit wiederum die Interaktion prägen.⁷ Es wird sich zeigen, welche institutionellen Veränderungen sich aus der Mediatisierung der Politik, dem Bedeutungszuwachs der medialen Kommunikation und der darauf spezialisierten Akteure ergeben.

6. Literatur

- Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.) 2003: Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden. i.E.
- Donsbach, Wolfgang/Jarren, Otfried/Kepplinger, Hans-Mathias et al. (Hrsg.) 1993: Beziehungsspiele - Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Gütersloh.
- Dussel, Konrad 1999: Deutsche Rundfunkgeschichte. Konstanz.
- Fechner, Frank 2002: Medienrecht. 3. Aufl. Tübingen.
- Früh, Werner 1994: Realitätsvermittlung durch Massenmedien: die permanente Transformation der Wirklichkeit. Opladen.

⁷ Im übrigen sind neben politischen Organisationen und Medienorganisationen an der Interaktion auch Akteure aus dem Wissenschaftsbereich beteiligt – ebenfalls eigennützig orientiert und begrenzt rational.

- Hans-Bredow-Institut für Medienforschung (Hrsg.) 2002: Internationales Handbuch Medien 2002/2003. Baden-Baden.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick 2002: Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.) 1998: Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen, Wiesbaden.
- Kammer, Manfred 2001: Geschichte der Digitalmedien. In: Schanze, Helmut (Hrsg.). Handbuch der Mediengeschichte. Stuttgart, S. 519-554
- Kepplinger, Hans Mathias: Ereignismanagement: Wirklichkeit und Massenmedien. Zürich 1992.
- Media Perspektiven 2001: Basisdaten 2001.
- Meyer, Thomas 2001: Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch die Medien. Frankfurt am Main.
- Norris, Pippa 2000: A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies. Cambridge, New York, Oakleigh u.a.
- Pürer, Heinz/Raabe, Johannes 1996: Medien in Deutschland. Band 1: Presse. 2. Aufl. München.
- Schenk, Michael 2002: Medienwirkungsforschung. 2. Aufl. Tübingen.
- Schulz, Winfried 1997: Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. Opladen.
- Schütz, Walter J. (Hrsg.) 1999: Medienpolitik: Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 - 1990. Konstanz.
- Stöber, Rudolf 2000: Deutsche Pressegeschichte. Konstanz.
- Stuiber, Heinz-Werner 1998: Medien in Deutschland. Bd. 2: Rundfunk. Konstanz.
- Vowe, Gerhard 2002: Politische Kommunikation. In: Münkler, Herfried (Hrsg.). Grundkurs Politik. Frankfurt am Main. i.E.
- Vowe, Gerhard 2003: Medienpolitik: Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation. In: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.). Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden. i.E.
- Wilke, Jürgen 2002: Presse. In: Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.). Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation. Frankfurt am Main, S. 422-459.